

ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA TIPOLOGIA DE MUNICÍPIOS: o caso da Lei Robin Hood em Minas Gerais

Jane Noronha Carvalhais

Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG)

Elisa Maria Pinto da Rocha

Centro de Pesquisas Aplicadas da Fundação João Pinheiro (CPA/FJP)

ANÁLISE DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA TIPOLOGIA DE MUNICÍPIOS: o caso da Lei Robin Hood em Minas Gerais

Resumo: O artigo toma como referência a Lei Robin Hood, que tem como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população mineira através da descentralização da distribuição da cota-parte do ICMS, da desconcentração da renda, da alocação de recursos locais em áreas sociais, do aumento da arrecadação, da eficiência do gasto público local e da criação de uma parceria entre estado e municípios. Questiona se a referida LRH estaria alcançando tais objetivos além das pesquisas bibliográfica e documental, utiliza o Método de Análise por Quadrantes para construir tipologias de municípios segundo nível de pobreza e o montante de recursos transferidos. Constata, ainda, que os resultados demonstram que critérios com baixa capacidade redistributiva ou concentradores apresentam pesos relativamente elevados, que municípios pobres receberam montantes comparativamente pequenos e os mais ricos foram beneficiados com transferências expressivas. Conclui que, apesar de representar um avanço, a Lei demanda aprimoramentos que permitam minimizar a elevada heterogeneidade socioeconômica que caracteriza os municípios mineiros.

Palavras-chave: Federalismo, federalismo fiscal, transferências intergovernamentais, Lei Robin Hood, Minas Gerais.

ANALYSIS OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS BETWEEN STATES AND CITIES THROUGH THE CONSTRUCTION OF A TYPOLOGY OF COUNTIES: the case of Law Robin Hood in Minas Gerais

Abstract: The article take as reference the Robin Hood Law (RHL) that has as goal the improvement of life quality of Minas Gerais population through ICMS quote-part distribution decentralization, income deconcentration, allocation of local resources in social areas, increase in taxes, efficiency of local public expenditure, and creation of a partnership between state and counties. It asks if RHL would be reaching those goals, in addition to bibliographic and documental research, Quadrant Analysis Method is used to build counties typology according to poverty level and resources transferred. It also notes that the results show that criteria with low redistributive capacity or concentrators have relatively high weight, that poor counties get smaller amounts than the rich ones. It concludes that although RHL represents a step forward, it also needs improvements for minimizing the high socioeconomic heterogeneity typical of Minas Gerais counties.

Keywords: Federalism, fiscal federalism, intergovernmental transfers, Robin Hood Law, Minas Gerais.

Recebido em 25.11.2013 Aprovado em 22.04.2014

1 INTRODUÇÃO

A existência de algum grau de disparidade regional ou local determina diferentes capacidades de autofinanciamento entre os entes federados, impondo o estabelecimento de mecanismos de distribuição de recursos entre as esferas de poder por meio de transferências intergovernamentais que promovam o alcance de padrões desejáveis de equidade.

No Brasil, existe apenas uma modalidade de transferência intergovernamental que trata da transferência de recursos dos governos estaduais para os governos locais e que se refere ao repasse de parcela de ICMS arrecadado pelo estado e distribuído aos municípios. Nesse sentido, pode-se afirmar que sua análise permite verificar de que maneira se desenvolvem as relações federativas entre tais esferas de poder, como os estados procuram promover adaptações e aprimoramentos segundo suas respectivas realidades e dinâmicas, bem como, até que ponto eles têm sido capazes de articular e coordenar políticas públicas locais.

A experiência pioneira de Minas Gerais, denominada Lei Robin Hood (LRH), se orientou na busca da melhoria da qualidade de vida da população do estado. Sendo assim, é importante verificar até que ponto a legislação mineira estaria promovendo uma redistribuição de recursos coerente com o perfil socioeconômico dos municípios do estado, ou seja, se ela estaria beneficiando os municípios mais pobres com parcelas de recursos relativamente superiores àquelas destinadas aos municípios mais ricos.

Este artigo encontra-se estruturado em outras três seções, além desta Introdução e das Conclusões. A primeira seção procura apresentar uma breve descrição da literatura que trata do modelo de federalismo fiscal brasileiro recente, destacando a importância das transferências intergovernamentais entre estados e municípios e da cota-parte do ICMS. A segunda seção apresenta a Metodologia utilizada, e, em seguida, a seção quatro descreve e analisa a experiência de Minas Gerais a partir dos critérios de repasse

estabelecidos em sua legislação e constrói uma tipologia dos municípios através do Método de Análise de Quadrantes (MAQ), através da combinação entre suas características socioeconômicas e os montantes de recursos repassados pela LRH a cada um deles, o que permite verificar até que ponto a distribuição de recursos por meio da LRH estaria sendo coerente com a realidade socioeconômica de cada localidade.

2 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL E A COTA-PARTE DO ICMS: breves considerações

Não há como estabelecer um modelo ideal ou universal de Federalismo Fiscal ou mesmo reproduzir a experiência de um país em outro. Arranjos federativos guardam especificidades e possuem dinâmicas distintas, pois resultam das diferentes experiências históricas, políticas, sociais e institucionais de cada sociedade.

Entretanto, conforme Prado (2003), todo regime fiscal federativo depende de estruturas de competências tributárias e transferências intergovernamentais eficientes, bem como do equilíbrio da atribuição dos encargos entre os entes federativos. Por sua vez, Conti (2001) destaca que o Federalismo Fiscal irá estabelecer a maneira pela qual se processará a repartição de receita e do produto da arrecadação, visando reduzir as disparidades no acesso às receitas tributárias e garantir aos entes maior autonomia na busca de soluções para suas demandas.

Por outro lado, Prado (2007) argumenta que os sistemas federativos modernos se caracterizam pela maior concentração de recursos tributários sob controle dos governos centrais e de atribuições aos entes subnacionais. Tal característica ocasiona o que a literatura denomina de *Brecha Vertical*: diferença entre as despesas ocasionadas pelo conjunto de encargos assumidos pelos governos subnacionais e sua capacidade de gerar receitas tributárias próprias, implicando na necessidade de se promover transferências dos governos superiores para os inferiores, o

que em última instância determina a capacidade de gasto de cada ente.

Além disso, as federações são caracterizadas, normalmente, por algum grau de heterogeneidade regional e local que implicará em distintas capacidades de autofinanciamento. Portanto,

[...] a capacidade autônoma de cada um destes governos para suprir os serviços demandados pelos cidadãos, ou exigidos pelas normas legais do país, também difere de forma bastante proporcional à disparidade em nível de desenvolvimento e capacidade econômica. (PRADO, 2007, p. 32).

Tal quadro gera um problema de equidade: para que seus cidadãos tenham acesso a padrões mínimos de serviços, as regiões mais pobres necessitariam impor uma carga tributária maior aos seus residentes, o que implica em maior sacrifício tributário destes cidadãos em relação aos demais.

Em vista disso, o autor argumenta que as alternativas para se atingir a equidade se baseiam em dispositivos redistributivos, denominados fluxos redistributivos e sistemas de equalização. A efetividade de tais mecanismos dependerá da receptividade com a qual os entes inferiores assimilam o papel de ordenador desempenhado pelo ente superior e da existência de transferências verticais dotadas de atributos redistributivos cujos critérios promovessem a diminuição das diferenças horizontais de capacidade de gasto dos governos subnacionais, dando-lhes condições financeiras de atender suas demandas. Em ambos os dispositivos redistributivos é imprescindível a definição de critérios e mecanismos de rateio dos recursos. Além disso, sua eficiência seria determinada pelas características e pela forma como o federalismo fiscal se encontra articulado no contexto político e social, bem como, pela estrutura econômica do país.

No caso brasileiro, a Constituição Federal (CF) de 1988 procurou restaurar o pacto federativo, pois buscou promover maior equilíbrio de poder entre as três esferas de governo e redistribuiu as competências entre cada uma delas. Vale lembrar que CF88 alçou

os municípios à condição de entes federados, tornando o federalismo brasileiro tripartido. (SOUZA, 2006).

A partir de então, para fazer face às alterações do quadro de competências proposto pelo novo modelo de federalismo fiscal, que modificou as atribuições dos estados e dos municípios, foram implementados e aperfeiçoados mecanismos de geração e distribuição de recursos entre os entes federativos compatíveis com tais atribuições, dentre os quais as transferências da parcela dos recursos arrecadados pelos estados através do ICMS e repassada aos seus municípios, denominada cota-parte municipal do ICMS.

2.1 O papel da cota-parte do ICMS

A Constituição Federal de 1988, reproduzindo a Emenda Constitucional nº 17, de 2 de dezembro de 1980, determinou que 75% do total da arrecadação do ICMS, principal tributo de competência estadual, pertencem aos estados, e que a parcela referente aos municípios corresponde aos 25% restantes, devendo ser distribuídos na razão de $\frac{3}{4}$ de acordo com o Valor Adicionado Fiscal (VAF) de cada município e $\frac{1}{4}$ com base em legislação estadual própria.

É importante mencionar que além dos recursos originários do ICMS, também estão sujeitos aos mesmos critérios de partilha estabelecidos pela legislação estadual e constituem o montante de recursos a ser repassado aos municípios segundo o valor de suas respectivas exportações, estando sujeito aos mesmos critérios de partilha, 10% dos recursos provenientes do IPI. Nesses casos, a transferência dos recursos desses fundos não tem caráter devolutivo, pois os recursos não foram arrecadados. Na verdade, seu caráter é compensatório uma vez que as transferências ocorrem motivadas por uma receita que deixou de ser gerada em função da desoneração das exportações (PRADO, 2003). No entanto, como entre 1998 e 2006, além de outras fontes, 15% da arrecadação do ICMS eram retidos para compor os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e

de Valorização do Magistério (FUNDEF) e, a partir desse período até 2009, essas retenções foram sendo progressivamente ampliadas até alcançar 20% para compor os recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB); dos 25% dos recursos a serem distribuídos conforme a legislação estadual, foram deduzidas essas retenções, de tal maneira que, ao final, apenas 80% desses 25% passaram a ser transferidos (20%).

Portanto, percebe-se que a legislação federal procurou estimular as legislações estaduais a criarem mecanismos de transferências intergovernamentais entre os estados e seus municípios que vinculassem a distribuição da parcela de ICMS à aplicação de recursos segundo critérios definidos pela respectiva Lei Estadual, procurando avançar para além daqueles adotados no rateio do FPE e do FPM (territoriais e demográficos) e do ICMS (movimentação econômica) e visando promover o equilíbrio social e econômico entre estados e municípios.

Pode-se notar que esse dispositivo constitucional, além de não interferir na definição dos critérios a serem adotados pela legislação estadual para a alocação dos recursos, permitiu a cada estado instituir uma legislação própria, que atendesse às suas especificidades, e deu a eles alguma margem de manobra para interferir na destinação dos recursos, até então livre. Essa observação é importante, pois se trata de uma situação específica na federação brasileira, tendo em vista que os estados não dispõem de autoridade quanto à gestão administrativa e financeira dos municípios, uma vez que a CF/1988 alçou-os à condição de entes federativos.

Algumas legislações estaduais utilizaram como critério de repasse desses recursos apenas os índices do VAF apurados para cada município, abrindo mão da criação de um mecanismo específico que tratasse da distribuição desses recursos entre os municípios. Por sua vez, outros estados procuraram inovar, adotando critérios específicos capazes de proporcionar uma redistribuição de recursos que contribuísse para minimizar as desigualdades, induzir a

implementação de políticas públicas locais e promover uma melhoria na qualidade de vida da população.

Apesar desses aprimoramentos, esse mecanismo ainda apresenta algumas dificuldades. É importante apontar que, além da existência de alguns problemas de ordem conceitual e operacional na determinação do VAF causados pelas dificuldades de interpretação e harmonização da legislação que o regulamenta, Baratto e Costamilan (2007) argumentam que esse critério compromete o alcance da melhoria da capacidade de gasto dos municípios. Segundo as mencionadas autoras, os municípios economicamente mais desenvolvidos detêm participação superior na arrecadação do ICMS, o que implica em aumento desproporcional da cota-parte *per capita*, em detrimento daqueles municípios que possuem população mais elevada e, portanto, com maiores demandas de serviços públicos. Além disso, as oscilações do montante de recursos a serem transferidos se tornam mais acentuadas quando da adoção dessa modalidade de critério. É que, além (da) de a arrecadação do ICMS ser extremamente sensível em nível de atividade econômica mais geral, o índice do município pode ser alterado em razão de aspectos de natureza climática que repercutem sobremaneira na atividade agrícola, principal atividade econômica de expressiva parcela dos municípios brasileiros.

Analisando as experiências dos estados brasileiros as autoras também concluem que, do ponto de vista da cota-parte municipal, os 25% transferidos, segundo a legislação estadual, não são suficientes para reduzir a concentração espacial causada pelo critério valor adicionado, apesar de, em média, 1/3 desse recurso ser distribuído buscando compensá-la.

Por sua vez, Prado (2003) argumenta que, apesar da suposição de que governos locais seriam mais eficientes na oferta de bens públicos, não se pode perder de vista que os sistemas decisórios locais são, normalmente, frágeis e despreparados. Além disso, as experiências brasileiras nas áreas de educação e saúde, que reduziram a autonomia de estados e municípios, têm sido bem sucedidas.

Ademais, qualquer tentativa de alteração dos critérios de rateio da parcela de 75% da arrecadação de ICMS destinada aos municípios demandaria alterações na Constituição Federal, não afetando em nada a autonomia estadual. Por outro lado, a possibilidade de definição dos critérios de distribuição desses recursos pelas legislações estaduais poderia implicar na perda da parcela já prevista no texto constitucional que garante o repasse automático a cada município de, no mínimo, $\frac{3}{4}$ de seu VAF. Por fim, não há garantias de que a classe política estadual tenha interesse em ver ampliado o volume de recursos cuja definição da destinação cabe a ela, na medida em que o exercício dessa tarefa ocorre em uma arena cujos conflitos de interesses são inevitáveis, podendo representar esforço político desnecessário. (BARATTO; COSTAMILAN, 2007).

3 METODOLOGIA

Além da pesquisa bibliográfica que contribuiu para o entendimento dos aspectos teórico-conceituais acerca do Federalismo Fiscal, das características do modelo de federalismo fiscal brasileiro e, mais especificamente, das transferências intergovernamentais entre estados e municípios, a pesquisa documental auxiliou na análise da legislação mineira que trata do repasse da cota-parte do ICMS.

Por sua vez, para se proceder à análise empírica foi utilizado o MAQ, que permitiu construir tipologias de municípios, agrupando-os a partir da combinação de suas características socioeconômicas e dos montantes de recursos distribuídos pela LRH a cada um deles. Dessa forma, pode-se verificar até que ponto os repasses promovidos pela LRH são coerentes com os perfis socioeconômicos de cada localidade.

Segundo Ramalho Jr. (2006), o MAQ toma, simultaneamente, duas séries de dados, criadas a partir da elaboração de indicadores padronizados que, ao serem combinadas, formam agrupamentos conforme características internas semelhantes e características externas diferentes, permitindo construir tipologias que

são expressas em um sistema de coordenadas. Nos casos de municípios ou regiões, a aplicação desse método possibilita criar tipologias com vistas à implantação de políticas públicas. Dessa forma, esse método pode ser entendido como um processo de construção de indicadores que mostram a distância de cada observação em relação à média entre todas as observações.

Em outros termos, pode ser interpretado como um indicador que revela a intensidade com que se manifesta determinado fenômeno em relação ao nível médio com que tal fenômeno se apresenta no conjunto de unidades observacionais. (RAMALHO JR., 2006, p. 11).

Parte-se, portanto, da construção de dois indicadores, cujo cálculo se baseia na padronização dos valores das séries em relação às suas respectivas médias, sendo que cada um deles irá expressar uma dimensão específica. A primeira aponta para a intensidade ou a importância do fenômeno no contexto interno da unidade analisada, no caso, cada município. A segunda dimensão demonstra a representatividade de cada caso (município) na manifestação do fenômeno no conjunto das unidades estudadas (estado). Esse método permite que novas séries de dados possam ser incorporadas sucessivamente, de tal maneira que cada incorporação se assemelhe a um processo de filtragem, formando novos tipos de grupos também identificados por novas características semelhantes.

No entanto, como se verifica em inúmeras situações, podem ocorrer casos em que, por exemplo, os dados originais são disponibilizados em unidades de medida distintas e/ou apresentam dimensões com elevados padrões de disparidade. Nesse sentido, para que se possa proceder a uma análise simultânea, é necessária a transformação desses dados em uma medida-padrão, cujo parâmetro de referência é a média observada para a série. Em seguida, os dados observados em cada caso são divididos por essa média, padronizando os valores originais a partir dela.

No caso da presente pesquisa, o método de agrupamento se baseia na transformação das variáveis referentes aos municípios, tomando como referência os respectivos valores médios para o estado como um todo. Portanto, conforme Ramalho Jr. (2006), cada variável transformada apresenta média igual à unidade correspondendo à média da variável original, ou seja, valores acima de 1, indicam municípios cujos dados têm valor superior à média estadual e vice-versa.

Num primeiro momento, procurou-se selecionar uma dimensão que fosse capaz de sintetizar o perfil socioeconômico de cada localidade, e, para tanto, se tomou como referência a dimensão Pobreza, definindo a *população com renda familiar inferior a ½ salário mínimo per capita* como variável explicativa, pois além de guardar estreita relação com tal dimensão, ela é comumente empregada e consagrada no desenvolvimento de pesquisas socioeconômicas em função de sua confiabilidade, validade e relevância, uma vez que incorpora e retrata aspectos relevantes do fenômeno da pobreza e sua complexidade.

A seguir foram identificadas duas dimensões que refletiram de que maneira pobreza se manifesta dentro do próprio município (interna) e em relação ao estado como um todo (externa). No momento seguinte, através do MAQ, foram construídas tipologias que permitiram agrupar todos os municípios mineiros, segundo a forma como a pobreza se manifesta interna e externamente em cada localidade combinada com o volume de recursos transferidos pela LRH a cada município.

Em seguida, como num processo de filtragem, foram agrupados novamente os municípios de acordo com o montante repassado pela LRH para que se pudesse verificar se haveria coerência na distribuição de recursos estabelecida pela legislação, ou seja, se aquelas localidades menos favorecidas estariam, de fato, obtendo benefícios relativamente maiores que os municípios mais ricos.

No caso da dimensão Pobreza, os dados utilizados para o conjunto dos 853 municípios mineiros foram extraídos das bases de dados eletrônicos da Fundação Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE). Já os dados referentes às transferências da LRH se originam das bases de dados da Fundação João Pinheiro. Todos os dados expressos em valores monetários foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, publicado pela Fundação Getúlio Vargas para o ano de 2009, ou seja, valores constantes a preços de 2009.

4 ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA MINEIRA DE DISTRIBUIÇÃO DA COTA-PARTE DO ICMS E CONSTRUÇÃO DA TIPOLOGIA DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO AS TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA LEI ROBIN HOOD

Após discussão mais abrangente acerca da cota-parte do ICMS, essa seção pretende analisar especificamente a legislação em vigor em Minas Gerais até 2010, denominada Lei Robin Hood, identificando os critérios adotados, os pesos atribuídos a cada um deles e as variáveis envolvidas no cálculo dos seus índices e, em seguida, proceder à análise empírica dos dados referentes às características socioeconômicas dos municípios e os montantes repassados a cada um deles, através da construção de tipologia própria capaz de apontar até que ponto haveria uma relação entre esses dois aspectos.

Em Minas Gerais, ao longo dos anos, a legislação que trata da redistribuição dos recursos da parcela do ICMS destinada aos municípios passou por sucessivas modificações, visando aperfeiçoá-la no sentido de promover a redução das desigualdades socioeconômicas, o incentivo a alocação de recursos em áreas sociais, a utilização eficiente das receitas próprias, bem como a descentralização da distribuição do ICMS, através de melhor redistribuição dos recursos, daí a denominação Lei Robin Hood. Até 31 de dezembro de 2010 prevalecem doze critérios determinados pela Lei nº. 13.803, de 27 de dezembro de 2000. Para cada um deles foram estabelecidas participações percentuais em relação ao volume total de recursos a ser distribuído, conforme mostrado na **Figura 1**.

A despeito das profundas disparidades socioeconômicas observadas entre os

municípios mineiros, a legislação incluiu o critério VAF entre os critérios de distribuição da LRH, atribuindo-lhe um peso relativo de 4,68%, lembrando que esse critério já é responsável pela distribuição de $\frac{3}{4}$ do total de ICMS arrecadado pelo estado destinado aos municípios.

O critério Área Geográfica tem peso de 1,0% e é definido através da relação entre a participação percentual da área geográfica do município e a área total do estado. Procura compensar aqueles municípios cujos custos para a oferta de serviços públicos são mais elevados em razão da maior extensão territorial.

O critério Cota Mínima tem peso (5,5%) e o cálculo do seu índice envolve a sua distribuição igualitária para todos os municípios mineiros, não sendo aplicável para aqueles que concederam isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) residencial, comercial e industrial e de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), exceto para implantação de atividades industriais e comerciais.

Por sua vez, para os critérios População e População dos 50 Municípios Mais Populosos são destinados 2,71% e 2,0% dos recursos e seu cálculo envolve, respectivamente, a relação percentual entre a população residente no município e a população total e relação percentual entre a população residente em cada um dos cinquenta municípios mais populosos do Estado e a população total destes.

O critério Municípios Mineradores envolve 0,11% dos recursos. Seu cálculo se baseia na relação entre a receita do Imposto Único sobre Minerais, recebida pelos municípios mineradores e o total da receita desse imposto no Estado.

O critério Saúde tem peso relativo; é de 2,0% e objetiva aumentar o gasto *per capita* municipal em saúde e incentivar programas de atendimento à saúde das famílias. É subdividido em dois subcritérios: Índice Programa de Saúde da Família e Índice Saúde *per capita*, e os recursos são distribuídos da seguinte forma: 50% como incentivo àqueles municípios que estejam envolvidos em

programas específicos voltados para o atendimento à saúde das famílias e o restante a partir da relação entre os gastos de saúde *per capita* do município e o somatório dos gastos de saúde *per capita* de todos os municípios do Estado.

Ao critério Educação foi atribuído peso de 2,0% e seu objetivo é promover a utilização de todo o potencial das escolas municipais, através da melhoria de seu atendimento. O índice do critério Educação é calculado segundo a capacidade mínima de atendimento, medida pela razão entre 25% das receitas de impostos e de transferências correntes e de capital do município e o custo por aluno, estimado pela Secretaria de Estado da Educação, que por sua vez é calculado dividindo-se o somatório dos 25% da receita de todos os municípios mineiros pelo total de matrículas na rede de ensino municipal e estadual. Têm direito a esses recursos os municípios cujo número de alunos atendidos pela rede municipal corresponda a, pelo menos, 90% de sua capacidade mínima de atendimento.

Por sua vez, o critério Receita Própria, cujo peso relativo corresponde a 2,0%, procura incentivar o município a aumentar a importância da arrecadação de tributos de sua competência em relação ao total de seus recursos orçamentários. O cálculo do índice toma como referência a relação percentual entre o índice básico do município, calculado a partir da razão entre a Receita Própria do município (receita tributária composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria e a receita da dívida ativa tributária) e o total das transferências (correntes e de capital) recebidas pelo município e o somatório dos índices básicos de todos os municípios. Dessa forma, quanto maiores forem suas receitas próprias em relação às transferências, maior será sua participação no volume de recursos a serem transferidos segundo esse critério (MINAS GERAIS, 2000).

O critério Patrimônio Cultural possui peso de 1,0% e visa promover a defesa da memória do município através de iniciativas que impliquem na preservação das obras, paisagens e conjuntos arquitetônicos e

envolvam a existência de políticas culturais locais voltadas para a conservação do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural locais. Os recursos são distribuídos segundo o Índice de Patrimônio Cultural que corresponde à razão entre a pontuação de cada município e o somatório da pontuação de todos os municípios mineiros, calculados de acordo com o estabelecido no anexo III da Lei nº. 13.803/2000.

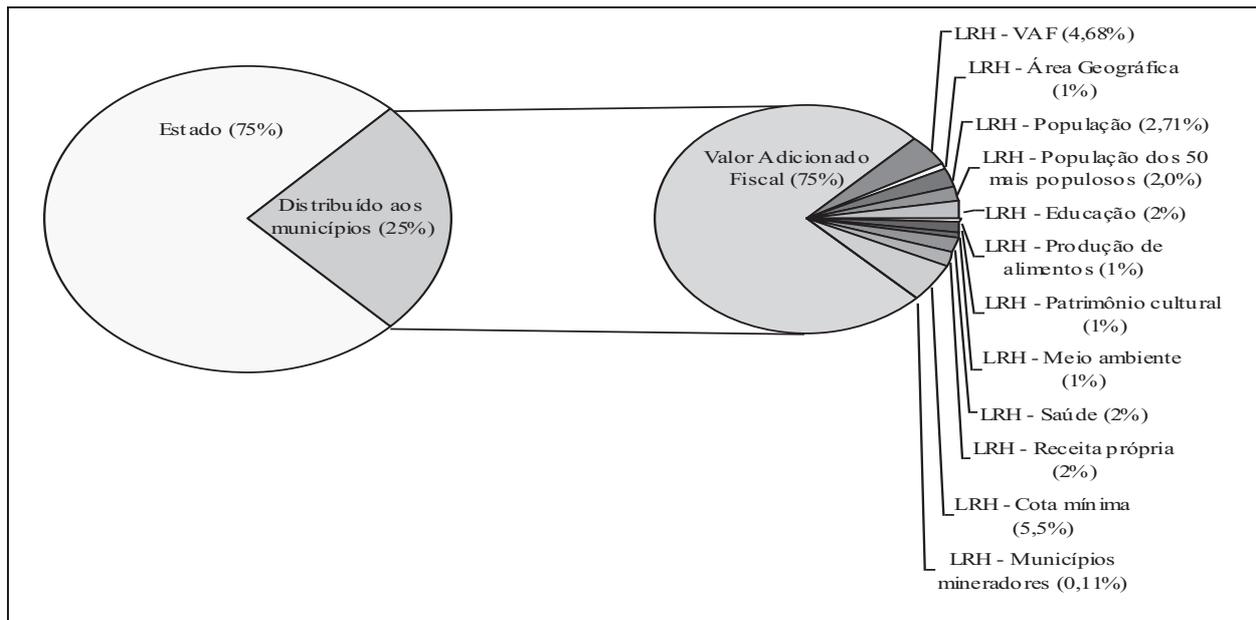
Quanto ao critério Meio Ambiente, o estado adota a divisão dos recursos a partir de parâmetros de conservação ambiental e de saneamento básico. A divisão dos recursos (1,0%) se dá de maneira eqüitativa entre dois subcritérios, segundo parâmetros previstos no Anexo IV da Lei nº. 13.803/2000.

O critério Produção de Alimentos, cujo peso relativo é de 1,0%, busca fomentar a produção de alimentos no município, tomando como referência quatro itens para compor o índice final: a área cultivada, o número de pequenos produtores rurais, a existência de programas ou estrutura de apoio à produção e a comercialização de produtos agrícolas (MINAS GERAIS, 2000).

4.1 Análise da coerência dos repasses da LRH a partir da construção da tipologia dos municípios mineiros

Nessa seção, os dados referentes às características socioeconômicas dos municípios e aos volumes repassados a cada

Figura 1 - Minas Gerais - Critérios de Rateio do ICMS (participação relativa)



Fonte: CARVALHAIS, Jane Noronha. **Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais.** 2010. 154 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

deles foram submetidos ao MAQ, construindo-se a tipologia própria capaz de verificar a coerência entre a distribuição dos recursos pela LRH e os perfis de cada localidade.

Na etapa inicial, os municípios foram agrupados segundo duas dimensões, pelas quais a Pobreza pode ser analisada. A primeira, denominada relevância interna,

buscou verificar a importância da variável no contexto interno do município, ou seja, o Grupamento por Relevância Interna (GRI). Através da construção de seu índice, se pode observar a intensidade ou proporção daquela variável no contexto do próprio município em relação aos demais municípios do estado. Tomando-se a dimensão Pobreza, os

municípios foram agrupados segundo a proporção da população pobre em relação à população total. Se o percentual da população pobre de determinado município em relação à sua população total resultar em GRI maior que 1, significa que a presença da população pobre no município é relativamente elevada em termos de outros municípios do estado. Enfim, representa a intensidade com que se manifesta a pobreza em cada município (**Figura 2**).

Por sua vez, a segunda dimensão, denominada relevância externa, permitiu verificar a relevância da variável no contexto do estado, ou seja, o Grupamento por Relevância Estadual (GRE) mostrou, através do seu índice, o peso daquela variável no município em relação ao seu resultado para o estado, ou seja, a expressão da pobreza do município em relação ao estado. Enquanto o GRI é processado de acordo com a relevância relativa em relação ao próprio município, o GRE irá traduzir o peso da variável considerada na totalidade de sua manifestação no Estado. Por exemplo, tomando-se novamente a variável Pobreza, sendo o GRE maior que 1 para determinado município, significa que o número absoluto de pobres residentes neste município é representativo no contexto do estado (**Figura 2**).

Sendo assim, o grupamento dos municípios foi feito combinando os resultados obtidos para as classificações de GRI e GRE, combinando a intensidade do fenômeno dentro do município em relação à média do estado e o posicionamento do município dentro do contexto do estado e resultou na constituição de quatro quadrantes que definiram quatro grupos de municípios compostos por unidades de características internas similares e diferenciadas em relação aos demais grupos.

O quadrante I se caracteriza pela baixa intensidade da variável internamente ao município e pela baixa extensão da variável no contexto estadual. O quadrante II, pela baixa

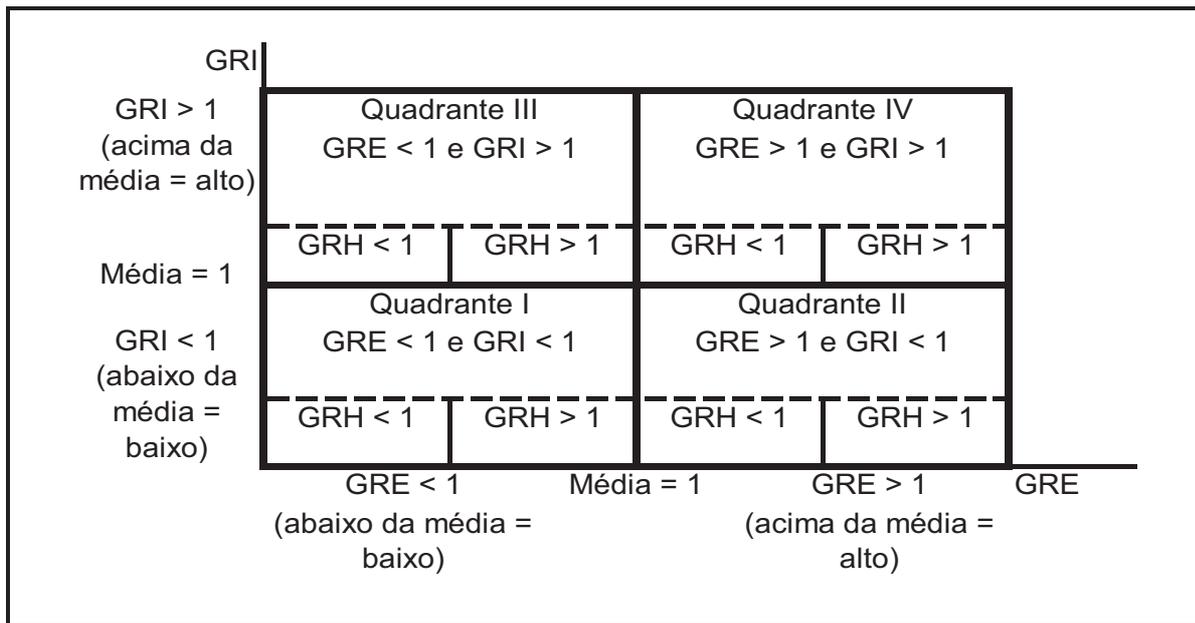
intensidade da variável internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual. O quadrante III, pela alta intensidade da variável internamente ao município e pela baixa extensão da variável no contexto estadual. Por fim, o quadrante IV, pela alta intensidade da variável internamente ao município e pela alta extensão da variável no contexto estadual (**Figura 2**).

Na segunda etapa foi inserida uma terceira dimensão denominada Transferências da LRH, definida a partir do valor *per capita* do montante total das transferências de recursos fiscais através da LRH, no período 2003/2009 (valores constantes a preços de 2009). Esse procedimento de filtragem permitiu subdividir cada grupo existente em cada quadrante em dois novos grupos decompostos, considerando como fator de padronização a média dos repasses *per capita* aos municípios do estado (**Figura 2**).

Análogo ao critério utilizado em relação ao GRI e GRE, o Grupamento por Transferências da LRH (GRH) maior que 1 indica que o repasse de recursos *per capita* via LRH para o respectivo município foi superior à média de transferências *per capita* para o conjunto de municípios do estado, e GRH menor que 1 indica volume inferior. Sendo assim, foram encontrados 8 tipos de municípios, uma vez que, para cada quadrante, os municípios também foram agrupados segundo o GRH.

A partir disso, calculou-se, para cada município o GRI, ou seja, a proporção entre a relação percentual dada pelo número de pobres residentes no município e a sua população total e a relação percentual dada pelo número de pobres residentes no estado e a sua população total que irá expressar a relevância do número de pobres em cada município. Também foi calculado o GRE, ou seja, a proporção entre o número de pobres

Figura 2 - Tipologia dos municípios segundo GRI, GRE e GRH



Fonte: Ramalho Jr. (2006). Elaboração: Carvalhais (2010).

residentes no município e o número médio de pobres residentes no estado que expressa a importância da população pobre do município no contexto estadual. Posteriormente se procedeu ao processo de filtragem, adicionando-se a variável referente ao volume total de recursos *per capita* transferidos pela LRH. A escolha dessa variável se deu na medida em que se procurou verificar se haveria uma identificação entre o montante global de recursos repassados pela LRH aos municípios e os seus respectivos níveis de pobreza. Sendo assim, calculados o GRI, o GRE e o GRH, foi possível agrupar os 853 municípios mineiros nas 8 tipologias criadas através do MAQ.

No quadrante I foram encontradas aquelas localidades cuja intensidade da pobreza no contexto do município é baixa, bem como, sua representatividade em relação ao estado ($GRI < 1$ e $GRE < 1$). São municípios cuja população é inferior a 38.000 habitantes, ou seja, municípios de pequeno porte que, naturalmente, apresentariam uma baixa representatividade no contexto estadual, mas que, também, se caracterizaram pela baixa relevância interna da população pobre. Portanto, seria de se esperar que os 207 municípios agrupados nesse quadrante, demandariam, relativamente, menores transferências de recursos através da LRH.

No entanto, ao inserir essas transferências, reagrupando-os a partir do GRH, observou-se que apenas para 16 deles essa tendência se confirmou, ou seja, apresentaram GRH menor que 1, tendo sido reunidos na tipologia I-1. Os demais (191) receberam recursos acima da média observada para o conjunto dos municípios do estado ($GRH > 1$), tendo sido reunidos na tipologia I-2. Entretanto, se de um lado, os resultados encontrados para esse conjunto de municípios apontaram para índices de GRI e GRE mínimos significativamente baixos (0,341 e 0,035, respectivamente), por outro se observou os índices de GRH mais elevados dentre todos os municípios mineiros que chegaram a alcançar 12,522, em razão do baixo contingente populacional de algumas localidades (Tabela 1).

No quadrante II foram agrupados os municípios com baixa intensidade de pobreza interna ($GRI < 1$), mas que apresentaram elevada representatividade no contexto do estado ($GRE > 1$). Dos 70 municípios reunidos nesse quadrante, 48 deles possuíam população acima de 50.000 habitantes, o que representa 80% dos municípios mineiros localizados nessa faixa de população e que, apesar dos resultados terem apontado GRI menor que 1, o fato de se constituírem em

centros urbanos mais populosos, implica na presença de um maior número absoluto de indivíduos pobres, que os torna relevante no contexto do estado.

No entanto, ao reagrupá-los segundo os repasses da LRH (GRH), observou-se que para 50 deles, as transferências foram abaixo da média do estado, tendo sido reunidos na tipologia II-1. Dentre os casos analisados nesse grupo, destaca-se Belo Horizonte (GRE = 50,427), cuja população pobre foi 50 vezes superior à média da população pobre dos municípios do estado. Por sua vez, dentre os 20 agrupados na tipologia II-2, aqueles que receberam recursos acima da média do estado, encontram-se Betim e Ipatinga, em razão da elevada participação relativa desses municípios no rateio do VAF (**Tabela 1**).

No quadrante III foram agrupados os 437 municípios cuja intensidade interna da pobreza é elevada (GRI >1), mas que sua relevância no contexto do estado é relativamente baixa (GRE <1). Observou-se também que são municípios caracterizados por uma população inferior a 20.000 habitantes e que, portanto, apresentam baixa representatividade no contexto da atividade econômica do estado.

Ao se proceder a seu reagrupamento segundo as transferências da LRH (GRH), apenas dois desses municípios, Tocantins e Matipó, apresentaram GRH menor que 1, mesmo assim, bem próximos da média (0,964 e 0,990, respectivamente). Por sua vez, os demais municípios foram agrupados na tipologia III-2, recebendo um volume *per capita* de recursos da LRH acima da média (GRH > 1), não em razão de terem recebido expressivos volumes de recursos em termos absolutos, mas sim, em razão de seu baixo contingente populacional (**Tabela 1**).

Por fim, foram agrupados no quadrante IV 140 municípios que, embora tenham apresentado um contingente populacional heterogêneo, se caracterizaram por uma elevada intensidade de pobreza internamente e por uma alta relevância da pobreza no contexto estadual (GRI > 1 e GRE > 1). Desse total, 12 deles (Montes Claros, Ribeirão das Neves, Ibirité, Teófilo Otoni, Caratinga, Vespasiano, Paracatu, Curvelo, Januária, Janaúba, São

Francisco e Pirapora) se encontram entre os 50 mais populosos do estado, corroborando, assim, o elevado GRE. Vale destacar que, em sua maioria, são municípios localizados no norte do estado e na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Além disso, no caso de Montes Claros, esse índice alcançou 16,850, ou seja, o número de pobres residentes no município foi dezesseis vezes superior à média do número de pobres residentes por município do estado.

Apesar dos elevados índices de GRI e GRE obtidos para esses municípios, que deveria implicar num volume de transferências através da LRH relativamente maior, 46 deles foram agrupados na tipologia IV-1 por terem apresentado GRH menor que a média do estado (GRH < 1). Nesses grupos destacam-se os resultados observados para Ribeirão das Neves, Teófilo Otoni e Montes Claros que obtiveram os menores índices de GRH (0,508, 0,566 e 0,586, respectivamente), indicando que os recursos *per capita* recebidos por essas localidades corresponderam a valores próximos à metade da média desses recebimentos destinados aos demais municípios mineiros. Por sua vez, dentro da tipologia IV-2 foram reunidos 43 municípios que apresentaram elevada intensidade interna de pobreza (GRI > 1), alta relevância da pobreza no contexto estadual (GRE > 1) e volume de transferências *per capita* de recursos da LRH acima da média (GRH > 1). Pode-se observar que, apesar de receberem recursos acima da média, em termos relativos, seus índices de GRH não alcançaram resultados expressivos, tendo alcançado o valor máximo de 2,643. Vale lembrar que, dentre todas as tipologias caracterizadas por apresentarem GRH > 1, excetuando-se a tipologia II-2, esse resultado foi significativamente inferior àqueles encontrados para os tipologias I-2 e III-2, respectivamente, 12,522 e 8,800 (**Tabela 1**).

Em síntese, a análise dos resultados obtidos para a dimensão Pobreza demonstrou que a maioria dos municípios mineiros se caracteriza pela elevada presença de população com renda familiar inferior a ½ salário mínimo *per capita* no contexto do município (GRI > 1) e pela baixa importância dessa população do município em relação ao total dessa população no conjunto do estado

(GRE < 1), uma vez que 437 localidades foram reunidas no quadrante III. Além disso, ao se proceder ao processo de filtragem, inserindo as Transferências da LRH, esse quadrante foi subdividido, resultando em nova concentração, uma vez que a grande maioria dos municípios foi reunida na tipologia III-2 (**Tabela 1**).

Esse resultado indicaria que as transferências da LRH estariam promovendo

uma melhor distribuição de recursos tendo em vista que são municípios que, apesar da baixa importância da variável no contexto do estado, apresentavam indicadores internos relativamente mais elevados no que se refere aos níveis de pobreza, justificando, portanto, a necessidade de um volume de repasses acima da média dos demais municípios do estado. No entanto, em termos absolutos, os resultados

Tabela 1 - Agrupamento dos municípios mineiros segundo a dimensão Pobreza

Tipologia	Nº. de municípios	População		GRI		GRE		GRH	
		Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
I-1	16	16.293	37.447	0,351	0,892	0,444	0,986	0,739	0,996
I-2	191	873	32.687	0,341	0,999	0,035	0,984	1,005	12,522
II-1	50	29.460	2.238.526	0,299	0,972	1,041	50,427	0,552	0,965
II-2	20	23.568	306.675	0,488	0,999	1,019	14,29	1,018	1,964
III-1	2	15.005	16.291	1,101	1,272	0,788	0,988	0,964	0,99
III-2	435	1.289	20.025	1,003	2,835	0,074	0,986	1,107	8,8
IV-1	46	14.488	306.947	1,005	2,441	1,116	16,85	0,508	0,994
IV-2	93	7.863	75.216	1,014	2,764	1,004	4,152	1,004	2,643

Fonte: Carvalhais (2010).

apontaram para um montante de recursos transferido para esses municípios relativamente baixo (28,6% do montante total) para um total de 435 municípios reunidos na tipologia III-2 pelo método de grupamento (**Tabela 1**).

Além disso, a forma como o MAQ reuniu nos quadrantes I e IV os municípios, segundo a dimensão Pobreza, também apontou para dificuldades da LRH em alcançar seus objetivos. Os resultados demonstraram que os montantes de recursos transferidos pela LRH não guardam coerência ou não levaram em conta as características socioeconômicas dos municípios. Verificou-se que o número de municípios com baixas demandas e que receberam recursos abaixo da média, somado ao número de municípios mais pobres, que deveriam receber recursos acima da média é significativamente inferior ao número de localidades cujas demandas são baixas e receberam acima da média somado ao número daqueles cujas demandas são elevadas e que receberam abaixo da média.

Conforme descrito anteriormente, municípios agrupados no Quadrante I apresentam uma menor necessidade de recursos a serem transferidos pela LRH uma vez que, respectivamente, a população com renda familiar inferior a ½ salário mínimo *per capita* apresentou-se abaixo da média do ponto

de vista da relevância interna e da importância externa. No entanto foram encontrados 191 municípios que receberam recursos acima da média, resultado incoerente com os objetivos da LRH.

Por sua vez, municípios agrupados no Quadrante IV demandam repasses de recursos mais elevados. No entanto, foram encontrados 46 municípios que, apesar dessas características, receberam recursos abaixo da média. Somados, eles compreenderam um total de 237 localidades das 346 agrupadas nos quadrantes I e IV, demonstrando que a distribuição dos recursos da LRH em 68,5% dos municípios reunidos nesses quadrantes foi incoerente com seus objetivos (**Tabela 1**). Nesse sentido, para que a distribuição dos recursos aos municípios mineiros através da LRH fosse coerente com suas características socioeconômicas, ela necessitaria satisfazer os princípios acima mencionados, ou seja, baixos GRI e GRE implicariam em baixo GRH e elevados GRI e GRE em elevado GRH.

5 CONCLUSÃO

Ao estabelecer mecanismos voltados para a redistribuição dos recursos entre governo central e os governos subnacionais, o

sistema federativo fiscal brasileiro procurou minimizar as disparidades socioeconômicas observadas entre regiões, estados e municípios, através do estímulo à implementação de políticas públicas estaduais e locais financiadas por mecanismos de distribuição de recursos oriundos de transferências intergovernamentais.

Por sua vez, a CF88 criou uma alternativa para que os estados pudessem influenciar na destinação de recursos, retomando, mesmo que em pequena escala, um papel de coordenação e articulação de políticas públicas junto aos seus municípios e permitiu que essa modalidade de transferência intergovernamental fosse dotada de alguma capacidade redistributiva na medida em que os estados poderiam distribuir os recursos segundo parâmetros que minimizassem a concentração inerente ao critério do VAF.

No entanto, estudos empíricos consagrados que procuraram investigar as experiências adotadas no Brasil apontaram para dificuldades de implementação e operacionalização desse mecanismo relacionadas à utilização de elevado número de critérios e muito fragmentados que acabam ocasionando dispersão dos recursos e aumento nos custos que envolvem as atividades operacionais e de controle por parte do estado. Essas pesquisas também demonstraram que aspectos relacionados à seleção, à atribuição de pesos e às variáveis utilizadas nos índices dos critérios, comprometeram os resultados do ponto de vista do grau de equalização desejado.

Também não resta dúvida de que ao expandir os critérios para além daqueles baseados apenas na atividade econômica, a legislação mineira promoveu alguma redistribuição dos recursos. No entanto, a maneira como ela se encontra estruturada faz com que o repasse dos recursos a cada localidade não guarde estreita relação com suas características socioeconômicas, mostrando-se, em diversos casos, incompatível com a realidade socioeconômica do município. Entretanto, o excessivo número de municípios e a ocorrência de elevados padrões de heterogeneidade socioeconômica entre eles geram amplo leque de demandas e, em decorrência, imprimem maiores dificuldades de

fazer com que a LRH seja capaz de refletir e atender as demandas dos municípios mineiros.

Em síntese, pode-se concluir que, embora signifique um expressivo avanço em relação à distribuição do ICMS exclusivamente através do valor adicionado, a LRH carece de aprimoramentos no que se refere ao aperfeiçoamento dos critérios, das variáveis e dos índices utilizados, na incorporação de novos critérios e na exclusão, ou pelo menos, na diminuição do peso relativo daqueles critérios que comprometem uma distribuição mais equânime dos recursos. Ainda assim, adotados tais aprimoramentos, não se pode deixar de mencionar que a presença de grande número de municípios e as elevadas disparidades socioeconômicas observadas entre eles também dificultam o alcance de seus objetivos.

REFERÊNCIAS

BARATTO, Gedalva; COSTAMILAN, Paula Maria Bandeira. Cota-Parte dos Municípios no ICMS: Critérios de Partilha. In: PRADO, Sérgio (Org.). **Transferências Intergovernamentais a Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma**. Rio de Janeiro: Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros, 2007. (Caderno n. 6, v. 2). Disponível

em: <<http://forumfiscal.fgv.br/default.aspx>>.

Acesso em: 27/10/2009.

CARVALHAIS, Jane Noronha. **Relações intergovernamentais e mecanismos redistributivos: avanços e limitações do sistema de partilha da cota-parte municipal do ICMS em Minas Gerais**. 2010. 154 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MINAS GERAIS. Fundação João Pinheiro. **Histórico da Lei Robin Hood**. Belo Horizonte, 2000. Disponível

em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/robin-hood/index.php/leirobinhood/historico>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

PRADO, Sérgio. **A questão fiscal na federação Brasileira:** diagnóstico e alternativas. Santiago de Chile: CEPAL, mar. 2007. Disponível em: <<http://www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/28329/LCBRSR179SergioPrado.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2008.

_____. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil:** desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003. p. 41-125.

RAMALHO JR, Álvaro. **Métodos Quantitativos e Análise Multivariada de Dados Socioeconômicos:** pesquisa aplicada e rotinas computacionais. [S. l.: s. n.], 2006. Desenvolvimento de material didático ou instrucional - material didático - apostila mestrado.

SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós 88. In: FLEURY, Sônia (Org.) **Democracia, descentralização e desenvolvimento:** Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 2006. p. 187-211.

Jane Noronha Carvalhais

Economista
Doutora em Ciências Sociais
Professora e pesquisadora do Programa de Mestrado em Profissional em Desenvolvimento Regional da Fundação Educacional de Divinópolis (FUNEDI) da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG)
E-mail: teianc@gmail.com

Elisa Maria Pinto da Rocha

Economista
Doutora em Ciências da Informação
Diretora do Centro de Pesquisas Aplicadas da Fundação João Pinheiro (CPA/FJP)
E-mail: elisa.rocha@fjp.mg.gov.br

Universidade Estadual de Minas Gerais - UEMG

Avenida Paraná, 3001 - Jardim Belvedere,
Divinópolis/MG
CEP: 35501-170

Centro de Pesquisas Aplicadas da Fundação João Pinheiro - CPA/FJP

Alameda das Acácias, 70, São Luiz – Pampulha – Belo Horizonte/MG
CEP: 31275-150